

Stadtentwicklungs-konzepte in Atlanta

Rita Schneider-Sliwa

Prototyp für Planungsstrategien
in der Ära sozialstaatlichen Rückbaus in den USA

In den 80er Jahren baute die amerikanische Bundesregierung im Rahmen einer nationalen Sparpolitik Subventionen für die Stadt- und Regionalentwicklung ab. So sollten Städte dazu angehalten werden, durch „unternehmerische Stadtpolitik“ ihre endogenen Potentiale und Standortvorteile eigenverantwortlich auszubauen. Durch neue Planungsallianzen, *public-private partnerships*, wurde seither eine neue Vorgehensweise der Planung in den Städten eingeleitet. Wirtschaftspolitische „Zugpferdstrategien“, abgekoppelt von sozialen Zielsetzungen, wurden die Norm. Die Olympischen Spiele, die in diesem Jahr von Atlanta ausgerichtet werden, rücken die Stadt in das öffentliche Interesse, die als Prototyp gilt: Da hier bereits seit Jahrzehnten unternehmerische Stadtentwicklungspolitik nach streng privatwirtschaftlichen und -rechtlichen Gesichtspunkten betrieben wird, zeichnen sich die daraus resultierenden sozialräumlichen Entwicklungen besonders gut ab.

Die 80er Jahre markieren einen Wendepunkt in der amerikanischen Bundespolitik für die Städte. Die Revitalisierung niedergehender Städte und Stadtteile wurde in die Regie der Staaten, der Kommunen und der Privatwirtschaft zurückgegeben. Der massive Abbau von Regierungsprogrammen konfrontierte Kommunalverwaltungen mit einer neuen städtischen Realität und zwang sie zu einer Rückbesinnung auf die eigenen Planungskapazitäten und finanziellen Ressourcen, welche die lokalen Wirtschaftskräfte und



Foto 1: Atlantas Central Area im Luftbild, 1991

politische Führung in engen *public-private partnerships* aufbringen sollten. Diese neuartigen Planungsallianzen zeichnen seither für die „unternehmerische Stadtpolitik“ verantwortlich, bei der ein günstigeres Investitionsklima durch Deregulierung, steuerbegünstigte *enterprise zones* sowie die Bereitstellung von Infrastruktur geschaffen wird. Aber auch neuartige Prioritäten werden gesetzt, und der Verlauf der Stadtentwicklung wird durch systematischen Ausbau der Standortvorteile bestimmt, die sich aus der Geschichte, Tradition, Geographie oder lokalpolitischen Konstellationen ergeben. Die einzelne Stadt sollte im amerikanischen Stadtsystem ihre Marktlücke entdecken und ihre Einzigartigkeit entwickeln. Mit City-Marketing sollen Investitionen angezogen werden.

Privatwirtschaft versus Sozialstaat

So positiv die Rückbesinnung auf endogene Potentiale ist, so viel Potential birgt dies für die Verschärfung bestehender sozialräumlicher Disparitäten. Denn der Gesetzgeber ließ von jeher den Kommunen die Freiheit,

in welcher Art und durch welche Behörden und Planungen sie Stadtentwicklung betreiben dürfen. Daher konnten sich seit den 80er Jahren *private partnerships* und Planungsmodelle entwickeln, bei denen der Privatwirtschaft größere Entscheidungsbefugnisse eingeräumt wurden. So blieb eine Prioritätenverschiebung in der Planung nicht aus.

Das Ziel der Stadtplanung ist seither nicht mehr in erster Linie, die Stadtbevölkerung zu versorgen oder etwaige sozialräumliche Disparitäten abzubauen. Hauptziel wurde es, die fiskalische und wirtschaftliche Existenz der Städte selbst zu retten. Jede Stadt hat hier ihren eigenen Mechanismus und ihre eigene Methode, um private Investitionsbereitschaft und Investitionen in möglichst effektiver Weise anzuregen oder einzusetzen und dabei die Kernstadt zu revitalisieren. Dabei hat jede Stadt auch ihre eigene Balance zwischen den Bedürfnissen verfallener Stadtteile, sozialen Zielen, idealen Flächennutzungsvorgaben, der *Downtown*-Entwicklung und den Bedürfnissen der Privatwirtschaft entwickelt, was sich deutlich sozialräumlich auswirkt. Die

Stadtentwicklung in den USA stellt also seit den frühen 80er Jahren einen einzigartigen Laborversuch neuartiger sozialräumlicher Entwicklungen dar, die unter sozialstaatlichem Rückbau und Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben durch private Akteure zu erwarten sind. Als besonders interessanter Fall ist dabei Atlanta herauszunehmen, denn die Stadt ist das Modell, an dem sich die Initiatoren der neuen Großstadtpolitik des Bundes orientierten.

Atlanta – Prototyp für die neue Stadtentwicklung

In Atlanta wurde die Planung seit Jahrzehnten durch eine Allianz betrieben, die als erfolgreicher Prototyp für eine *public-private partnership* gilt und wegen ihrer langjährigen Tradition als eine Langzeitstudie für eine Stadtentwicklungspolitik unter diesen Bedingungen zu verstehen ist. Die derzeitigen Entwicklungen in Atlanta geben also einen Einblick in längerfristige Entwicklungstendenzen, die durch *public-private partnerships* mit starker Betonung der privatwirtschaftlichen Interessen ausgelöst werden können.

Im Gegensatz zu den dominanten Behörden der öffentlichen Hand, die in fast allen amerikanischen Großstädten bis in die 80er Jahre planten und eine starke soziale Zielsetzung verfolgten, nahmen sich die Behörden in Atlanta sehr stark zurück und übertrugen die Planung seit den 20er Jahren ganz einer *public-private partnership*, die alle gesellschaftsrelevanten Gruppen wie Gewerkschaften, gemeinnützige Organisationen und Stiftungen, Kirchen und Parteien sowie Vertretungen von Minoritäten berücksichtigte. Dies erklärt die jahrzehntelange Stabilität und politische Akzeptanz des Modells (Stone 1989, S. 160–178). Um ihre gemeinsame Vision von der zukünftigen Stadtentwicklung auszuarbeiten, ist die Vielzahl gesellschaftlich relevanter Akteure in einer zu diesem Zwecke gegründeten Planungsorganisation (*Central Atlanta Progress*, kurz CAP) zusammengeschlossen. CAP vereint eine solche Fülle von finanziellen und *Manpower*-Ressourcen profitorientierter und gemeinnütziger Subunternehmen auf sich, daß die Organisation selbst zu einem mächtigen Planungskonzern wurde, der Pläne effektiver ausarbeiten und durchführen kann, als es den Behörden Atlantas überhaupt möglich ist. Aufgrund seiner weitverzweigten Konzernstruktur, zu dem auch große Immobilienfirmen sowie Architekten- und Developerkonzerne der USA gehören, kann CAP seine Planungen über eine gemeinnützige Organisation abwickeln, die Ausführungen aber intern seinen nicht-gemeinnützigen Subunternehmen übertragen. Es gibt in Atlanta

zwar verschiedene städtische Planungsämter, jedes mit einem wohl definierten Aufgabenbereich. Alle unterstehen aber durch ein informelles Arrangement der leitenden Planungsorganisation *Central Atlanta Progress*.

CAP ist eine private Organisation, kollektive Stimme und zentrale Planungsabteilung eines Verbandes von über 200 der wichtigsten Firmen (u. a. Coca-Cola) und Interessensgruppen von Atlanta. Die Organisation kann einheitlich handeln, da sie ihre Pläne mit ihren vielfältigen Unterorganisationen abstimmt. Im Gegensatz dazu arbeiten die vielen verschiedenen Ämter und Behörden der Stadtverwaltung z. T. völlig unabhängig und ohne Abstimmung. Dabei kommt es zu Überschneidungen bei Sanierungsbemühungen, Verdoppelung der Ausgaben sowie zur Aussparung von Gebieten bei Sanierungen, da sich Behörden nicht zuständig fühlen.

Stadtentwicklung und Revitalisierung in Atlanta

Das Hauptziel der Planungsallianz für die Stadtentwicklung und Revitalisierung war traditionell die Imageaufwertung der *Central Area*, die *Downtown* und nahegelegene Stadtviertel einschließt (vgl. Abb. 1) sowie der Ausbau eines nördlichen Korridors im Stadtteil Buckhead, der von jeher Sitz der weißen Mittel- und Oberschicht Atlantas war.

Wachstumspolstrategie

CAP und ihre Vorläuferorganisationen verfolgten seit 1941 die gezielte Inwertsetzung der *Central Area* durch ein Strategiebündel, das eine Wachstumspolstrategie ist und alle Ressourcen auf eine Achse vom interna-

tionalen Flughafen im Süden über *Central Atlanta*, den nördlichen Stadtteil Buckhead und in die angrenzenden Vorstädte konzentriert (City of Atlanta, *Central Atlanta Progress*, Fulton County 1988). Wie alle Wachstumspolstrategien, sollte auch dieser Entwicklungsimpulse in der übrigen Kernstadt bewirken. In ihrer Ausführung wurde daraus eine Strategie der „Steine und Mörtel“, die viel Gewicht auf Bebauung freier Flächen, Addition von Baumasse und Stadtgestaltung legt. Sie brachte neuartige architektonische Konzepte, die als „Großstadtdinosaurier“ oder „J.C.“ Architektur kritisiert wurden (kurz für *Jesus Christ!*), das dem Betrachter angeblich beim Anblick der Architektur des Developers *Portman* entfährt, der für die überdimensionierten Hotels und Mischnutzungszentren in Atlanta und Dutzenden anderer US-amerikanischer und internationaler Großstädte verantwortlich ist; Conway 1977, S. 12–15; Williams 1977, S. 6–11). Konzeptionell handelt es sich um eine *corporate center strategy*, die darauf abzielt, den Wirtschaftsstandort Atlanta für Konzerne und Hauptverwaltungsfunktionen interessant zu machen. Dazu gehört nicht nur die spekulative Bebauung mit Bürotürmen, sondern auch der Ausbau eleganter innerstädtischer Wohnviertel für den gehobenen Mittelstand.

Ausbau der Headquarter-Funktionen

Nicht ohne Grund lag und liegt der Schwerpunkt Atlantas auf dem Ausbau der *Headquarter*-Funktionen, die als traditioneller Standortvorteil Atlantas gelten. Aufgrund ihrer Lage am Schnittpunkt transkontinentaler Eisenbahnlinien konnte sich die Stadt zu einer bedeutenden Handels- und Großstadt entwickeln. Als einzige Großstadt im Südosten der USA wurde sie der Standort vieler Konzernhauptverwaltungen für lokale, regionale und überregionale Firmen. Aus dieser historischen Tatsache erklärt sich auch der gegenwärtige Schwerpunkt auf dem weiteren Ausbau der *Headquarter*-Funktionen, der sich im Boom der Büroflächenentwicklung manifestiert und sich deutlich in der Luftbildaufnahme von 1991 niederschlägt (vgl. Foto 1). Alle Maßnahmen konzentrieren sich auf den Bereich der *Downtown* und *Midtown*, da sie den *Central Business District* ausmachen und derartige Funktionen nur in CBDs Standortvorteile haben. Weiterhin wird der Ausbau des Korridors *Downtown-Midtown* (eine geplante CBD-Erweiterung 2 km vom alten CBD entfernt) deshalb durch die öffentliche Hand favorisiert, weil dort ohnehin die beste Infrastruktur ist und sich bereits alle privaten Investitionen konzentrieren (Research Atlanta 1989, S. 101–110).

Durch eine Bündelung aller finanziellen, planerischen und unternehmerischen Ressourcen wird eine

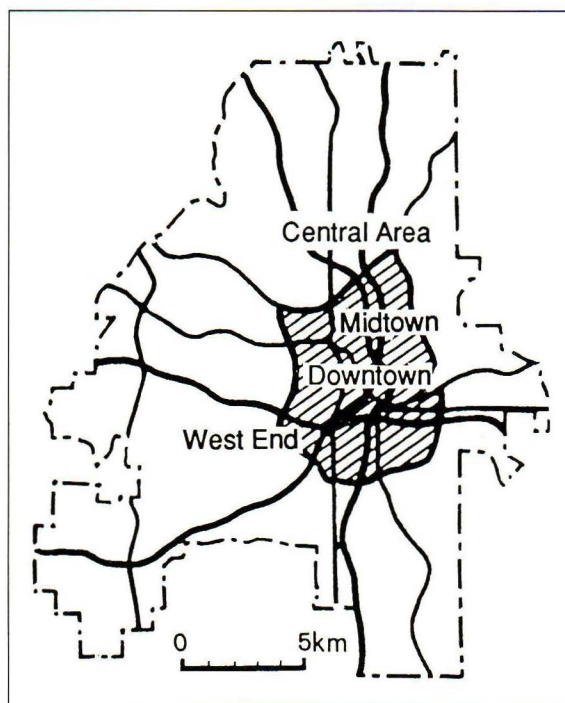


Abb. 1: Die Kernstadt Atlanta mit der Central Area
Entwurf: R. Schneider-Sliwa; Kartographie Abb. 1–7 und 9: G. Hellmuth

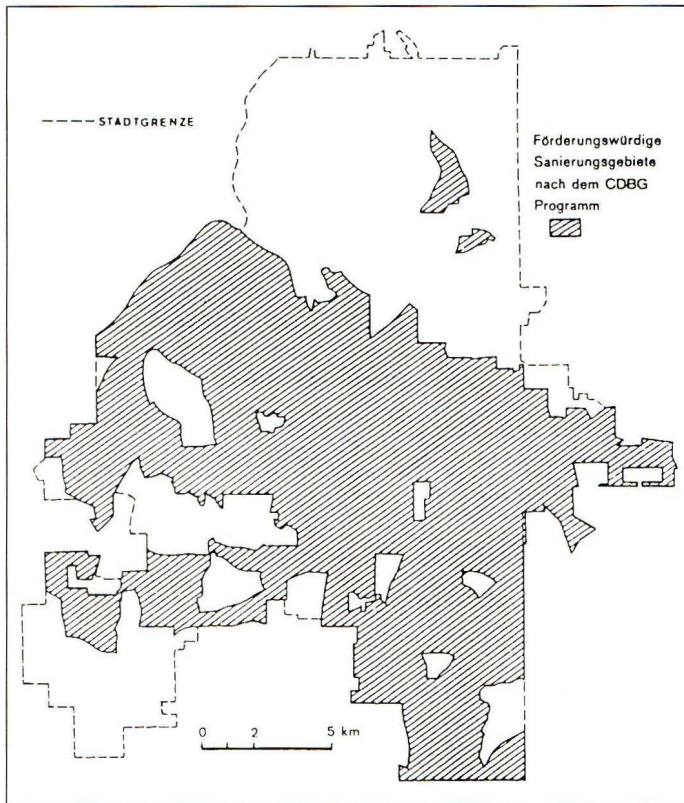


Abb. 2: Stadtgebiete mit Anspruch auf Förderung durch Bundesmittel aus dem Community Development Block Grant (CDBG) Programm

Quelle: City of Atlanta Bureau of Planning 1987

lineare Wirtschaftscity ausgebaut. Dabei werden sehr differenziert Funktionen zur gegenseitigen Ergänzung geplant: kleinere und regionale Versorgungs- und Dienstlei-

sentlicher Faktor für die Sicherheit auch der Touristen und Besucher aus den Vorstädten angesehen wird (Federal Reserve Bank of Atlanta 1987). Zusätzlich werden so langfri-

stungszentren, Wohnviertel verschiedenen Charakters, Büroflächen und Nutzung durch Institutionen ebenso wie Leicht- und Schwerindustrialgebiete. Die Hauptbeschäftigungszentren sind jedoch entlang des *Downtown-Midtown* Korridors verteilt.

Wohnfunktion

Beachtenswert ist der Schwerpunkt auf Wohnen in der *Downtown* als stabilisierendem Faktor, weil dadurch in einer verödenen Stadtmitte zusätzliche Märkte und Kunden für die Geschäfte und kulturellen und Freizeistätten geschaffen werden. Außerdem wird der zentrale Bereich wieder belebt, was als we-

stige Einkommensströme und eine Erhöhung des Steueraufkommens gesichert. Im Wohnungsbau liegt die Priorität für die *Central Area* auf der Schaffung von mindestens 10 000 Wohneinheiten für gehobene Einkommensgruppen einschließlich aller Versorgungseinrichtungen (City of Atlanta, Central Atlanta Progress, Fulton County 1986). Allerdings sollen auch Wohneinheiten für untere und mittlere Einkommensgruppen erhalten und saniert werden, wobei jedoch sozialer Wohnungsbau in seiner jetzigen Form abgeschafft werden soll (Research Atlanta 1989, S. 108).

Zur Förderung des innerstädtischen Wohnungsbaus für den gehobenen Mittelstand sind in der gesamten Kernstadt Flächen ausgewiesen worden, die aufgrund ihrer sozio-ökonomischen und baulichen Charakteristika auch steuerbegünstigten Wohnungsbau für Minderbemittelte rechtfertigen (vgl. Abb. 2). Zwischen diesen 1987 ausgewiesenen Flächen und der tatsächlichen ringförmigen Anordnung der Wohnungsbau-*enterprise zones* von 1992, auf denen steuerbegünstigte Wohnanlagen gehobenen Standards gebaut werden, besteht jedoch eine sehr große Diskrepanz (vgl. Abb. 3). Es entstehen fast ausnahmslos Eigentumswohnungen, die zwar unterschiedliche Einkommensniveaus repräsentieren sollen, bei denen aber die Preisuntergrenze den unteren Mittelstand ausschließt. Diese Maßnahmen der frühen 90er Jahre revitalisieren ausschließlich Gebiete, die vormals durch ärmere, schwarze Bevölkerung gekennzeichnet waren.

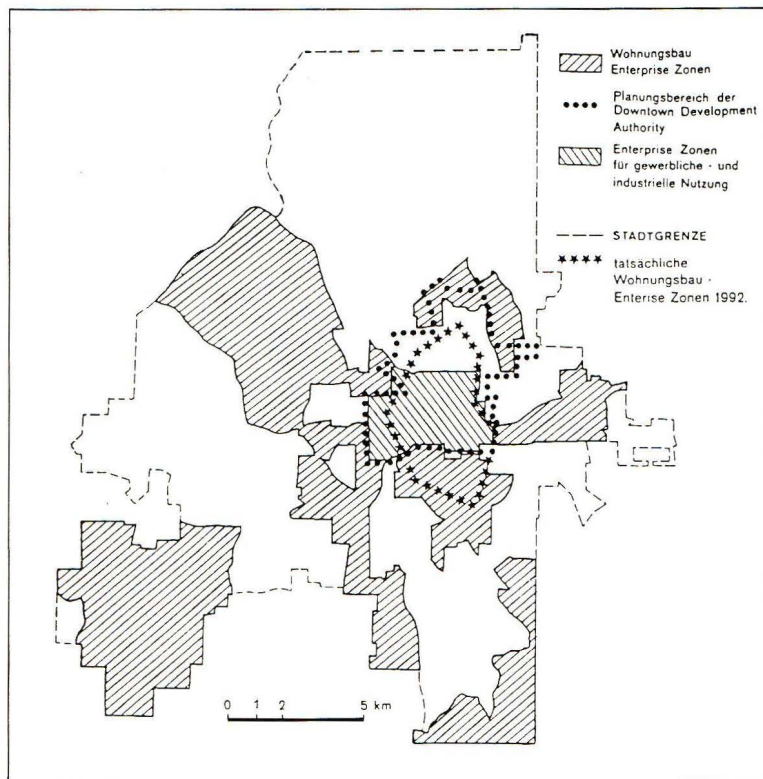


Abb. 3: Das geographische Targeting der Bundesmittel für Stadtentwicklung Konzentrationsgebiete der CDBG Förderung

Quelle: City of Atlanta Bureau of Planning 1992, 1987; Entwurf: R. Schneider-Sliwa

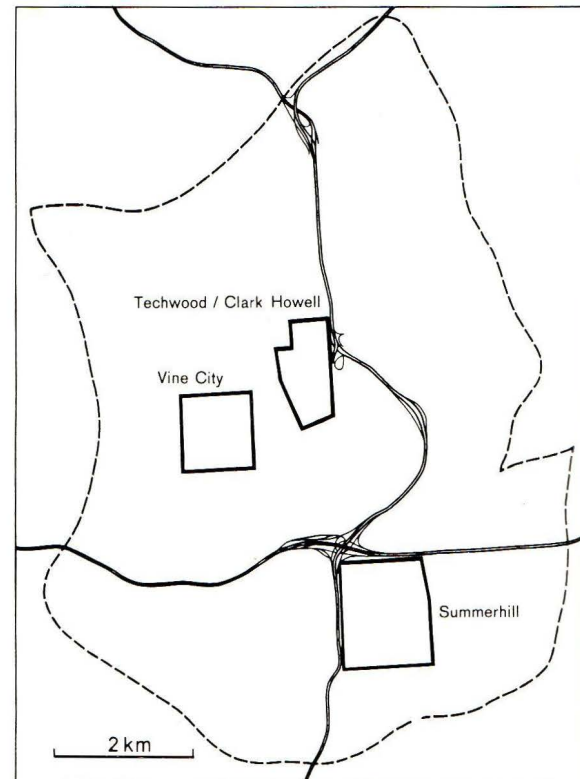


Abb. 4: Verfallene Stadtviertel Techwood Homes/Clark Howell Vine City und Summerhill in Atlantas Central Area

Entwurf: R. Schneider-Sliwa

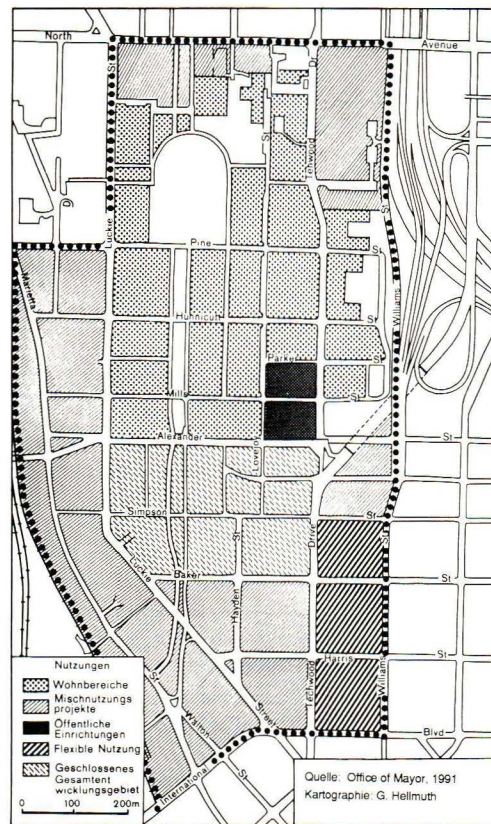
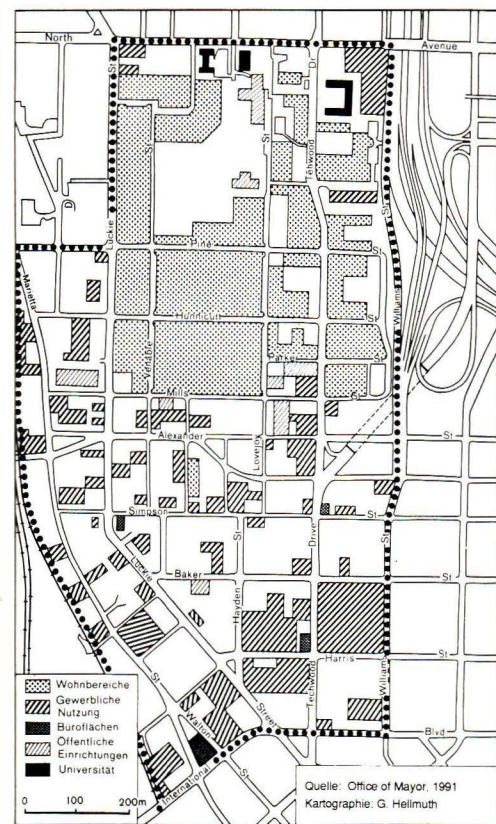


Abb. 5: Umgestaltung eines Federal Slum für die Olympiade - bestehende Flächennutzung in Techwood Homes

Quelle: Mayor's Olympic Neighborhood Impl. Team 1991

Abb. 6: Vorgesehene Flächennutzung in Techwood Homes

Quelle: Mayor's Olympic Neighborhood Implementation Team 1991

sehen, 'bezahlbaren' Wohnraum durch gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften zu schaffen. Wenn die neuen Anwohner jedoch aus den unteren und mittleren Einkommensgruppen stammen, können sich Nachbarschaften weder stabilisieren, noch wirtschaftlich verbessern (Mayor's Olympic Neighborhood Implementation Team 1991). Die Detailplanung zeigt dann auch eindeutig, daß eine weniger verdichtete Bebauung und damit indirekt eine deutliche Bevölkerungsumschichtung von unteren zu oberen Einkommensgruppen vorgesehen ist (Abb. 5 und 6).

Schlußfolgerungen

In Atlanta wird die *Central Area*, die einen Hauptteil des Steueraufkommens der Kernstadt ausmacht und ein Schlüssel zum Ruf und der sozialen Atmosphäre der ganzen Stadt ist, völlig umgestaltet. Es entsteht eine *New Town - in Town* (vgl. Abb. 7). Im Gegensatz zu einer *New Town* im herkömmlichen Sinn, die für eine bestimmte Anzahl von Personen Wohn-, Arbeits-, Versorgungs- und Freizeitfunktionen schafft, werden hier jedoch nur solche Funktionen auf einem Teilgebiet ausgebaut, die dort am sinnvoll-

Revitalisierung zentrumsnaher Viertel

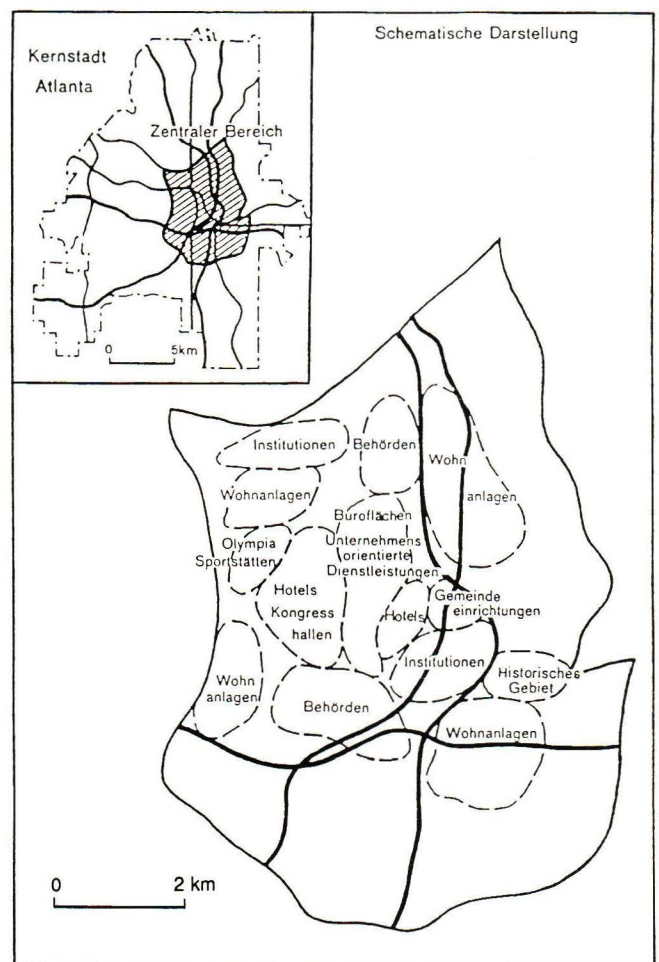
Im Rahmen der Vorbereitungen auf die Olympischen Spiele 1996 wird seit 1991 die Umgestaltung von drei großen CBD-nahen verfallenen Vierteln, Techwood Homes, Summerhill und Vine City, vorgenommen (vgl. Abb. 4). Damit kommen dem Großereignis des Sports zwei wichtige Aufgaben zu: Erstens wird die Attraktivität und somit der Kapitalzufluß in die Stadt allgemein gesteigert. Zweitens wird eine post-olympische Langzeitvision von einer slum-freien Innenstadt verwirklicht.

Mittlerweile sind die drei Gebiete, in denen die Bundesregierung einst vorbildliche soziale Wohnungen errichtete, zu den Slums mit einer der höchsten Kriminalitätsraten der USA abgesunken. Techwood Homes war das erste soziale Wohnungsbauprojekt in den USA überhaupt und wurde nach dem entsprechenden Bundesgesetz zum sozialen Wohnungsbau von 1937 gebaut. Das Gebiet ist im Besitz der *Atlanta Housing Authority* (AHA), also der lokalen Behörde des *US Department of Housing and Urban Development* und kann aufgrund der Besitzverhältnisse und des Zustands als *federal slum* bezeichnet werden. Seit den ausgehenden 80er Jahren gibt es Initiativen, diese und andere soziale Wohnungsbauprojekte zu verkaufen und teilweise abzutragen, um eine höherwertige Wohnnutzung zu erzielen. Obwohl einige dieser Projekte zwischenzeitlich sogar noch renoviert wur-

Abb. 7: Verwirklichung des New Town - in Town Konzepts

Entwurf: R. Schneider-Sliwa

den, gab es bereits eine Detailplanung zur Umgestaltung aller drei Viertel. So sollte Techwood Homes und das angrenzende soziale Wohnbaugesamt Clark Howell zunächst als Teil des Olympischen Dorfes für 11 000 Athleten und später zu einem Wohngebiet für den gehobenen Mittelstand umgestaltet werden. Ähnliche Planungen betreffen weitere soziale Wohnungsbauprojekte mit rund 4 000 Wohneinheiten im zentralen Bereich Atlantas, die sog. *close-in housing projects*, denen die Konkurrenz durch die *Downtownentwicklung* droht und für die bereits *housing enterprise zones* ausgewiesen sind. In allen drei Planungsgebieten ist vorge-



sten, kostengünstigsten und effektivsten zum Tragen kommen können. Es sind also selektive Funktionen, in denen die Kernstadt im Vergleich zum suburbanen Raum Kosten- und Standortvorteile hat, wodurch eine überregionale Bedeutung, Reputation und ein Image aufgebaut wird, das der Geschäftsreisende, Tourist oder Investor als bleibenden Eindruck von der Stadt behält. Eine *New Town – in Town* zeigt jedoch ein besonderes Verständnis von der Stadtentwicklung: Der Erhalt der Gesamtheit, Konzentration und Vielfalt großstädtischer Funktionen wird nicht mehr angestrebt, es werden nur noch ausgewählte Hauptfunktionen mit Wettbewerbsvorteil forciert.

Dieser Ansatz ist jedoch nicht unproblematisch, denn es werden nur noch die Gebiete revitalisiert, diejenigen Wirtschaftszweige aufgebaut und die Teile der Bevölkerung gefördert, denen man das Potential einräumt, sich selbst erhalten und weiterentwickeln zu können. Andere Gebiete, Prioritäten und Bevölkerungsteile werden unter diesen Rahmenbedingungen vernachlässigt. In diesem Zusammenhang sind auch die Olympischen Spiele zu sehen: Die Bautätigkeiten sind nur Teil der Verwirklichung einer über vierzigjährigen Vision von der Stadtentwicklung. Dabei werden in einer letzten Grobanstrengung die verbleibenden Negativeindrücke beseitigt, die wegen ihrer Nähe zur *Downtown* das Image der Stadt trüben könnten. Der Ansatz war jedoch nur begrenzt erfolgreich.

Bedeutungsverlust der Kernstadt und Zukunft des Wirtschaftsstandortes

Der Großraum Atlanta verzeichnete von 1980 bis 1990 einen Zuwachs von 580 000 Personen und 516 000 Arbeitsplätzen und hatte damit insgesamt 2,5 Mio. Bewohner und 1,4 Mio. Arbeitsplätze. Die Kernstadt erfuhr jedoch trotz Imagepflege einen Bevölkerungsverlust: 1980 lebten 425 022, 1990 nur noch 415 000 Einw. in der City von Atlanta. In der Kernstadt waren 1980 355 000 Menschen beschäftigt. Bis 1990 kamen zwar 43 000 Arbeitsplätze hinzu, bis 1992 wurden jedoch 15 800 wieder abgebaut (Atlanta Regional Commission 1993, S. 52). Trotz Milliardeninvestitionen in den großen Entwicklungskorridor und die *Central Area* war das Arbeitsplatzwachstum also bescheiden, wobei sich die Rezession von 1990 bis 1992 verschärfend auswirkte. In der gezielt angelegten CBD-Erweiterung der *Midtown* stiegen zwar die Beschäftigtenzahlen absolut gesehen um 16 500. Ein Viertel bis zu einem Drittel davon waren jedoch Standortverlagerungen großer Firmen von der *Downtown* in die *Midtown* und stellt daher kein echtes Arbeitsplatzwachstum dar. Aus der *Midtown* selbst gab es auch rezessionsunabhängige Standortverlagerungen in den suburbanen Raum. Standortverlagerungen, die zu einem

Verlust industrieller und anderer Arbeitsplätze in der Kernstadt führen, sind überhaupt ein besonderes Problem in Atlanta, das nicht nur mit dem postindustriellen Wandel oder der Krise einzelner Unternehmen zu erklären ist, sondern mit den steuerlichen Anreizen im suburbanen Raum. Dort werden speziell industrielle Arbeitsplätze in der Konsumgüter- und verarbeitenden Industrie gefördert.

Auch die sozialen und wirtschaftlichen Probleme sowie die Planung für die Stadtteile außerhalb der *Central Area* und der nördlichen Entwicklungsachse wirft ein anderes Licht auf die Wirtschaftscity *Central Atlanta*. Für diese Stadtteile gibt es so gut wie keine finanziellen Mittel oder Planungskonzepte und -bemühungen. Die Politik der Vernachlässigung der anderen Stadtteile, in denen deshalb Ungunstfaktoren wie Kriminalität, Arbeitslosigkeit oder Ausbildungsdefizite vorherrschen, sowie das Zusammentreffen verschiedener Jurisdiktionen mit unterschiedlichen Planungsvorschriften schreckt zudem private Investoren in diesen Stadtteilen, aber zunehmend auch in der *Downtown*, ab, wie eine bundesweite Umfrage unter Investoren 1990/91 ergab, welche die Stadt in Auftrag gab.

Ferner zeigt die Politik der Vernachlässigung der 70er und 80er Jahre in den 90ern einen 'Bumerang-Effekt', also eine äußerst nachteilige Auswirkung für die zukünftige Entwicklung. Der Ausbau der Versorgungseinrichtungen und gewerblichen Strukturen außerhalb des *Downtown – Midtown* Korridors wurde über Jahrzehnte hinweg so gut wie nicht gefördert. Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie in den *Community Development Plans* bis 1988 gefordert wurden, gab es kaum für die übrigen Stadtteile. Der Aufbau von lokalen Versorgungszentren war zwar vorgesehen, aber lediglich als Service der Stadt für ihre Stadtteile. Lokale Versorgungszentren sollten nur die ästhetische und menschenfreundliche Qualität des städtischen Umfelds verbessern (Research Atlanta 1984), eine Ansicht, die bis in die Gegenwart gilt. Die Rolle, die lokale Einzelhandels- und Dienstleistungszentren zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen und als Ausgangspunkte eines kleinräumigen Wirtschaftskreislaufs haben könnten, wurde kaum berücksichtigt. Daher werden auch gegenwärtig an den wenigen bestehenden Zentren und *strip developments* in Verfallsgebieten lediglich äußere, kosmetische Veränderungen vorgenommen. Fluktuationsraten, Leerstand, eine ungünstige Mischung von Geschäften sowie den Verfall des engsten Umfelds sucht man nicht zu beeinflussen. Die Stadt hat auch keine Richtlinien dafür entwickelt, welche Gebiete für Gewerbeentwicklung geeignet sind, welches Marktpotential arme Gebiete haben, und wie und wo eine Hierarchie von Dienstleistungs- und Versorgungszentren gefördert werden könnte. Daher wurde die Förderung von Einzelhandel und

Gewerbe bis 1987 überhaupt nicht und später nur sehr ungenügend betrieben.

Man kann also einige Hauptversäumnisse der Planung feststellen, die sich zwar zunächst nur lokal auswirkten, aber im nationalen Kontext dem Ruf der Stadt und dem Standort Atlanta abträglich waren. Diese sind eine mehr als ungenügend ausgebildete Versorgungshierarchie in weiteren Teilen der südlichen und westlichen Kernstadt und fehlende Grundvoraussetzungen um Versorgungseinrichtungen und Arbeitsplätze rasch aufbauen zu können. Dazu gehören der unzureichende öffentliche Personennahverkehr und eine mangelhafte Ausbildungsförderung. Weite Teile der südlichen Kernstadt sind z. B. mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht erreichbar, die arme Bevölkerung ohne eigenen Pkw hat somit keinen Zugang zu den Wachstumszentren im Norden. Der Ausbau einiger Ausfallstraßen in diesen Planungsbezirken kann daher die Lebensumstände der Armen nicht erkennbar ändern. In der Ausbildungsförderung sind die wenigen Programme, wie das CETA (*Comprehensive Employment and Training*)-Programm, das minderqualifizierten Personen die Integration in den Arbeitsprozeß ermöglichen sollte, bereits in den 80er Jahren gestrichen worden. Ein Nachfolgeprogramm, das Grundausbildungen wie die Alphabetisierung von Erwachsenen, die zwar die Schule besucht haben, aber nicht lesen und schreiben können, erreichen sollte, wurde in seiner Ausführung an Erfolgsquoten gebunden (Cole 1990; Trotter 1993; Urban Study Institute 1992). Dies verleitete dazu, nicht die Bedürftigsten in das Programm aufzunehmen.

Realität im 'anderen' Atlanta

Die besondere 'Zugpferdstrategie' Atlantas hat zusammen mit einer Politik der Vernachlässigung der Nachbarschaftseinheiten eine massive Sozialproblematik entstehen lassen. In der *City of Atlanta* waren 1990 79 % (142 000) aller Haushalte als *low income households* ausgewiesen, allein 45 % (81 100) lagen unter der oder um die Armutsgrenze, und 62 000 Haushalte lebten 1991 in „außerordentlich verfallener“ Wohnsubstanz (City of Atlanta 1991). In den CBD nahen Wohnvierteln, die durch sehr hohe Anteile von Personen ohne Highschool-Abschluß und extrem niedrigen Anteilen von Akademikern gekennzeichnet sind (vgl. Abb. 8), lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Jahreseinkommen 1989 bei 4 471 US\$ und damit weit unter der von der Bundesregierung angesetzten inflationsangepaßten Armutsgrenze für eine Person (1990: 6 121 US\$) (US Department of Commerce 1992, Statistical Abstract of the United States 1992, Washington, D.C., Tab. 728, S. 461). In den einzelnen Stadtteilen bzw. Planungsbezirken lagen die Pro-Kopf-Einkommen 1990 mit 7 374, 9 448 oder 10 210 US\$ zum Teil auch nur un-

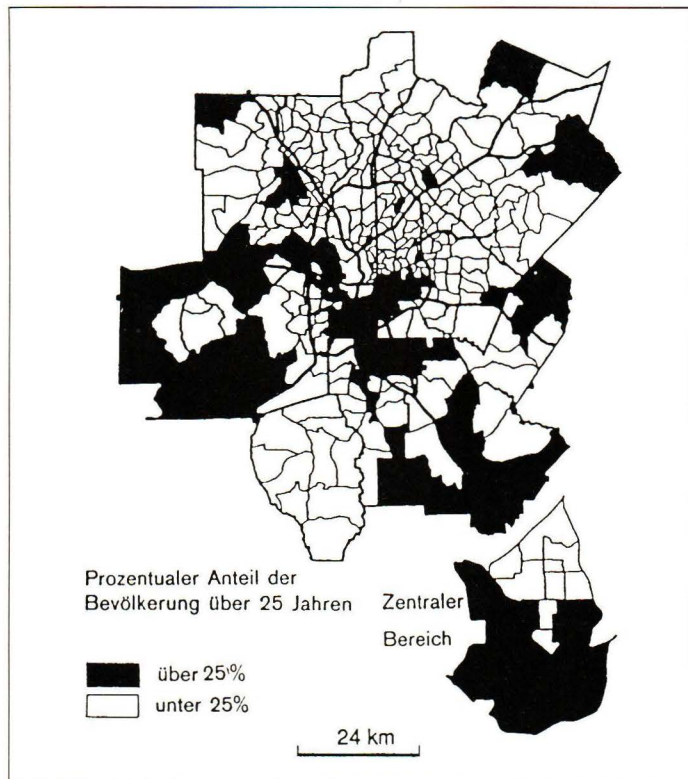


Abb. 8: Verteilung der High School Abgänger ohne Abschluß im Großraum Atlanta 1990

Quelle: Atlanta Regional Commission 1993

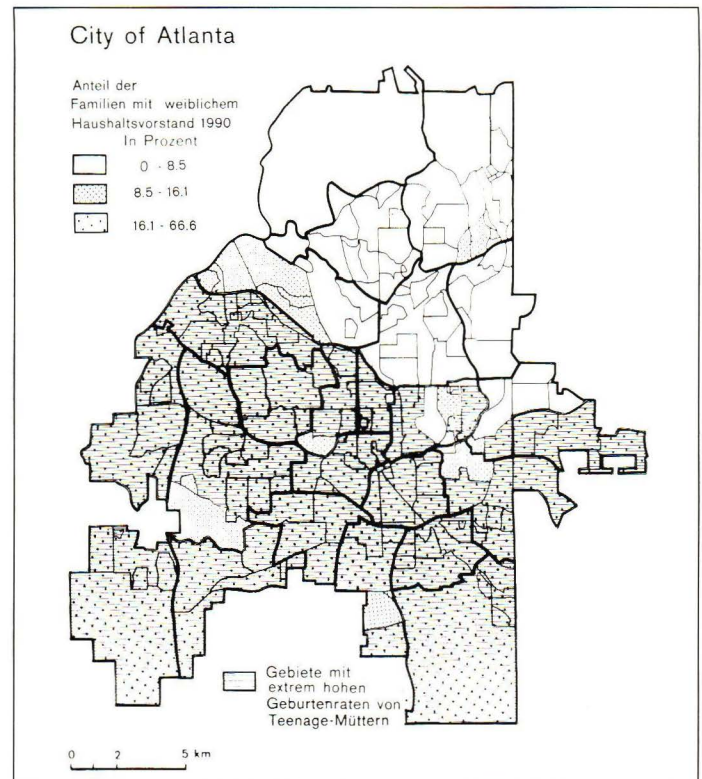


Abb. 9: Gebiete mit der größten Sozialproblematik in der Kernstadt Atlanta

Quelle: Atlanta Regional Commission 1992; Entwurf: R. Schneider-Sliwa

wesentlich über diesem Schwellenwert, allerdings zeigte der Stadtteil Buckhead im nördlichen Wachstumskorridor ein Pro-Kopf-Einkommen von 42 101 US\$ (Atlanta Regional Commission 1993, S. A-8, Tab. A. 4 und eigene Berechnungen).

In den Armutsgebieten, denen offiziell die größte Sozialproblematik bescheinigt wird, herrscht eine Eigendynamik, welche die Armut auf Dauer fortschreibt. Fast ausnahmslos handelt es sich hierbei um Wohngebiete schwarzer Bevölkerung, in denen bis zu 66% der Haushalte von weiblichen Haushaltsvorständen geführt werden. Hier liegen die Geburtenraten von unverheirateten Teenage-Müttern mit 48,6 Geburten pro 1 000 Frauen der Altersgruppe 14–17 Jahren (95% davon unehelich) extrem hoch (vgl. Abb. 9) und ähneln damit den Geburtenraten in Entwicklungsländern (Research Atlanta 1990). Durch das Fehlen von Arbeitsplätzen, Ausbildungsmöglichkeiten und Förderungsprogrammen, die Alternativen bieten würden, werden diese Kinder in die Abhängigkeit von der Sozialhilfe hineingeboren. Dabei fördert das amerikanische Wohlfahrtssystem solche Abhängigkeiten noch. Sozialhilfe ist *aid to families with dependent children* und gilt im allgemeinen nur für Haushalte mit einem alleinstehenden Elternteil, begünstigt also gestörte Familienverhältnisse und benachteiligt die armen Familien, in denen eine weitere Versorgungsperson zur Verfügung stehen könnte. Auch bedeutet dies weiteres rapides Bevölkerungswachstum in innerstädtischen Armutsgebieten, die aufgrund ihrer ungenügenden Wirtschaftsstruktur weder die ge-

genwärtige noch die wachsende Bevölkerung ausreichend versorgen können. Zementiert wird diese Situation in weiten Teilen der Kernstadt auf Jahre hinaus durch eine völlig mangelhafte Ausbildungsstruktur.

1990 hatten in der City of Atlanta rund 35% der High-School-Abgänger über 25 Jahren keinen Abschluß, in den innerstädtischen Slums sogar über 50%. Nur 12% der Personen über 25 Jahre in der Kernstadt hatten überhaupt einen ersten Collegeabschluß (*Bachelor's Degree*), und nur 8% hatten eine vollakademische Ausbildung (Research Atlanta 1990, 1993; Urban Study Institute 1992; Trotter 1993; Cole 1990). Daraus zeichnen sich deutliche sozialräumliche Muster und ernstzunehmende Folgewirkungen ab (vgl. Abb. 8), wie die massive Investorenflucht aus der Kernstadt in den suburbanen Raum. Was sich in den südlichen Kernstadtbezirken vollzieht, ist also geradezu eine Auslese der Untauglichsten. Allerdings hat erst die Investorenflucht und der Niedergang des Standortes die Planung zu einer Neuorientierung und Neukonzipierung eines umfassenden Planes (*Atlanta 2020*, Research Atlanta 1989) veranlaßt, bei dem Ausbildungsförderung ein zentraler Punkt ist.

Ausblick

Üblicherweise werden in amerikanischen Städten mit einem sechzig- bis hundertjährigen Zeitraum 'Visionen' von einer zukünftigen Stadtentwicklung verwirklicht, wie die großen Jahrhundertpläne zeigen (Scott 1969; Krueckeberg 1994, 1983). Solche Pläne wurden aber nicht von *public-*

private partnerships geplant, die auf kurz- und mittelfristige Kapitalerträge ausgerichtet sind, sondern von Allianzen aus Politik und Wirtschaft, die langfristige Stadtentwicklungs- und gemeinnützige Ziele verfolgten. Es ist eher ungewöhnlich, daß in Atlanta für einen nur dreißigjährigen Zeitraum geplant wird, wie es die Initiative *Atlanta 2020* vorsieht. Außerdem vergehen oft zehn und mehr Jahre, bevor Leitbildentwürfe in Pläne umgesetzt werden können. Man darf daher davon ausgehen, daß sich die gegenwärtige Situation eher verschlechtert, bevor die Wirkung noch nicht bestehender Pläne fühlbar wird. Am Beispiel Atlantas zeigt sich, daß man den Plänen, Planungszeiträumen und Resultaten der Aktivitäten von *public-private partnerships* als neuen Trägern sozialräumlicher Entwicklungen sehr starke Beachtung im Hinblick auf Disparitäten schenken muß. ■

Literatur

- Atlanta Regional Commission (Ed.): Atlanta Region Outlook. Atlanta 1992
- Dies.: Atlanta Region Outlook. Atlanta 1993
- City of Atlanta (Ed.): Comprehensive Housing Affordability Study CHAS Fiscal Year 1992. Atlanta 1991
- City of Atlanta, Central Atlanta Progress, Fulton County (Ed.): Upper Downtown Development Plan. Housing Urban Design Assistance Team. Atlanta 1986
- Dies. (Ed.): Central Area Study II. Final Report Atlanta. Atlanta 1988
- Cole, Th. W.: A Case for Internationalizing Atlanta's Educational System. In: Research Atlanta (Ed.): The Atlanta Report Card. Atlanta 1990, S. 77–79
- Conway, W. G.: The Case Against Urban Dinosaurs. Saturday Review 42 vom 14.5.1977, S. 12–15
- Federal Reserve Bank of Atlanta (Ed.): Final Report of the Downtown Housing Strategy Group. Atlanta 1987

Krueckeberg, D.: Introduction to Planning History in the United States. Piscataway, N.J. 1983

Krueckeberg, D. (Ed.): The American Planner. Piscataway, N.J. 1994

Mayor's Olympic Neighborhood Implementation Team (Ed.): Recommendations to Mayor Maynard Jackson for Community Improvements in Summerhill, Vine City and Techwood/Clark Howell. Summary Report. Atlanta 1991

Research Atlanta (Ed.): Economic Development in Metropolitan Atlanta: Part II. Southside Development Strategies. Atlanta 1984

Dass. (Ed.): Building for the Future, Views of Four Metro Leaders. Atlanta 1989, S. 101–110

Dass. (Ed.): The Atlanta Report Card. Atlanta 1990

Dass. (Ed.): The Problem of School to Work Transition in Metropolitan Atlanta, Part I. Atlanta 1993

Scott, M.: American City Planning. Berkeley, Cal., 1969

Stone, C.N.: Regime Politics. Governing Atlanta 1946–1988. Lawrence, Kansas 1989

Trotter, M.: Education. In: Research Atlanta (Ed.): Election Issues. Atlanta 1993

Urban Study Institute (Ed.): Vocational Education and Employment Training Programs in Fulton County and the City of Atlanta. Atlanta 1992

US Department of Commerce (Ed.): Statistical Abstract of the United States 1992. Washington, D.C., 1992

Williams, R.M.: Saving our Cities: Facelift for Detroit Renaissance Center. Saturday Review 4, 1977, S. 6–11

Summary

Public Policy for a New Urban Reality – Urban Planning in Atlanta

by Rita Schneider-Sliwa

In the 1980s, the US government reduced federal assistance to states and cities and removed regulatory restrictions on the economy. This was to get cities and local business more actively involved in developing shared visions of urban development and in mobilizing their own resources. Atlanta's long-standing urban regime served as a model for planning partnerships between city agencies and local business elites. For decades, Atlanta's public-private partnership has worked to transform a declining city center. Utilizing growth pole and corporate center strategies a *New Town-in Town* concept was implemented. This focuses on selected aspects of urban development such as headquarter functions, middle and upper income housing, the congress industry, cultural activities and entertainment which serve to increase Atlanta's image and tax revenue. Atlanta's urban policy has been aggressively pursued for decades resulting in an elegant downtown and midtown corridor. Economic growth, however, has been limited. Moreover, focusing efforts on growth sectors meant a neglectful policy of public resource allocation to the needy parts of town. The results are concentrated urban poverty, widening income gaps and the disassociating of the city into separate parts. This paper illustrates selected aspects of Atlanta's urban policy.

Autorin

Prof. Dr. Rita Schneider-Sliwa, geb. 1953.
Geographisches Institut der Universität Basel,
Klingelbergstraße 16, CH-4056 Basel.
Arbeitsgebiete/Forschungsschwerpunkte:
Geographische Großstadtforschung, Stadtplanung
und sozialräumliche Prozesse, Wirtschaftsgeographie,
Regionalentwicklungen und Raumordnungspolitik.

Geolit

HAKE, Günter, und Dietmar GRÜNREICH: **Kartographie.**

7. Aufl. – Berlin, New York: de Gruyter 1994. – 599 S.: 305 Abb. – ISBN 3-11-013397-0 kart.: DM 78,-

Als de Gruyter Lehrbuch erschien in der 7. Auflage die von G. Hake und D. Grünreich bearbeitete „Kartographie“. Diese völlig neu bearbeitete einbändige Gesamtdarstellung löst die von G. Hake allein verfaßte zweibändige Taschenbuchausgabe „Kartographie I/II“ in der Sammlung Götschen ab.

Die neue „Kartographie“ gliedert sich in drei Teile: 1. Allgemeine Kartographie, 2. Angewandte Kartographie und 3. Gegenwart und Geschichte der Kartographie. Hinter dieser zunächst konventionellen Gliederung verbirgt sich aber in 15 Kapiteln das gesamte gegenwärtige Arbeits- und Forschungsgebiet der Kartographie. Von der alten zweibändigen Ausgabe sind Kapitel übernommen bzw. aktualisiert worden. Neu sind Kapitel, die die gegenwärtige Umbruchsituation durch rechnergestützte Technologien kennzeichnen. Hervorhebenswert ist, daß im einzigen deutschsprachigen Kartographie-Lehrbuch kommunikations-, informations-, zeichentheoretische und wahrnehmungspsychologische Ansätze beibehalten und ausgeweitet worden, die a priori axiomatischen Charakter für die Gestaltung kartographischer Darstellungen besitzen.

Beachtenswert ist im ersten Teil der umfassende Bereich digitaler Kartographie. Hier werden für ein Lehrbuch didaktisch hervorragend Aspekte der Datenmodellierung, Modellbildung, graphischen Datenverarbeitung und digitaler Informationsauswertung aufbereitet. Etwas knapp wird im zweiten Teil auf die zukünftig expandierenden GIS-Technologien, *electronic mapping*, *animated maps* und die Verknüpfung von GIS und Hypermedia eingegangen. Im dritten Teil werden die Entwicklungslinien der Kartographie nachgezeichnet und der gegenwärtige Paradigmawechsel durch den umfassenden Einsatz digitaler Techniken angedeutet.

Dieses neue Lehrbuch der Kartographie ist das umfassendste und beste Standardwerk zur Kartographie als Gesamtsystem. Es muß jedem, der sich mit Kartographie befaßt, zur Pflichtlektüre verordnet werden.

H.-J. Kämmer

WERLEN, Benno: **Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen.** Band 1. Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum.

Stuttgart: Steiner 1995. – 262 S.: 9 Übersichten. – (Erdkundliches Wissen, H. 116) – ISBN 3-515-06606-3 kart.: DM 39,-

Ein Buch, das sich flüchtiger Lektüre entzieht, sondern vom Leser zumindest etwas von der hohen Motivation – um nicht Sendungsbewußtsein zu sagen – und der Ausdauer seines Autors erfordert, kann im hier vorgegebenen Rahmen nicht angemessen besprochen, sondern nur an-

gezeigt werden. Mag sein, daß der Eifer, mit dem B. Werlen hier zu Werke gegangen ist, manchem Leser befremdlich erscheint, weil er sich gegen einen „toten Hund“ richtet, der vielleicht niemals gelebt hat und immer nur ein Pappkamerad gewesen war. Er trägt den Namen: „Ich glaube an einen substantialistischen Raum mit kausaler Wirkkraft“. Ob es ihn gibt bzw. gegeben hat oder ob es immer nur ein Mythos war – gegen ihn zu Felde zu ziehen, hat in unserem Fach bekanntlich Tradition. Wer aber meint, er handle sich deshalb um ein redundantes Buch der irrt. Denn wenn ein Autor mit der theoretischen Begabung wie Werlen etwa sieben Jahre lang sich mit Fragen der Ontologie von Gesellschaft und Raum befaßt, kann man sicher sein, daß er am Ende viel Lesenswertes zu Papier bringen wird.

Den ersten Teil seiner Ergebnisse legt er nun mit diesem Band vor, in dem in präzisierender Fortführung der Grundgedanken seiner Dissertation die theoretische Basis für das Programm einer Sozialgeographie entworfen wird, der es um die Aufklärung der räumlichen Bedingungen für die Konstitution von Gesellschaften und Kulturen zu tun ist, die mithin sich als geographische Gesellschaftsforschung statt als sozialorientierte Raumforschung verstehen will bzw. sollte. Die traditionelle räumliche Darstellung von Bedingungen menschlichen Handelns in verschiedenen Maßstabstufen läßt Werlen dabei durchaus als sinnvoll, aber eben nur als wissenschaftspropädeutische Aufgabe der Geographie gelten.

Offen scheint mir zu bleiben, ob der damit noch gegebene Konnex von Physio- zur Sozialgeographie ausreicht, beide Disziplinen auch als „Geographie“ zu identifizieren. Sollte dies nicht möglich sein, so wäre freilich auch in der Formel „geographische Gesellschaftsforschung“ offen, was hier denn mit „geographisch“ eigentlich noch gemeint ist. Für jeden, dem diese und ähnliche Fragen wichtig sind – und das sollten doch wohl alle Geographen von sich sagen können –, scheint mir die Lektüre des besprochenen Buches in hohem Maße anregend und daher sehr empfehlenswert zu sein. G. Heinritz

KRÄTKE, Stefan: **Stadt • Raum • Ökonomie.** Eine Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Ein Lehrbuch.

Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser 1995. – 261 S. zahlr. Abb. und Tab. – (Stadtforschung aktuell, Bd. 53) – ISBN 3-7643-5192-6 brosch.: DM 38,- Das als einführendes Lehrbuch konzipierte Werk hebt sich dadurch von vorliegenden Studienbüchern zur Stadtgeographie ab, daß der Zugang zum Thema von der Stadt- und Regionalökonomie her gesucht und insbesondere nach Beziehungen zwischen wirtschaftlichem Strukturwandel und Stadtentwicklung gefragt wird. Theoretische Konzepte aus dem Überschneidungsbereich von Geographie, Ökonomie und Soziologie nehmen daher breiten Raum ein, angefangen von klassischen Standorttheorien und dem Export-Basis Konzept über Polarisationsmodelle, regionale Produktions-„Milieus“ und regulationstheoretische Ansätze bis hin zum *Global City*- und Städtesystem-Konzept.

Aber auch dort, wo eher traditionelle Felder der Stadtgeographie behandelt werden, wie die innere Differenzierung von Städten in sozialräumlicher und funktionaler Hinsicht, besticht die Darstellung durch eine gelungene Ableitung